N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE OUVERTE LE 28 AVRIL 1959

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1959.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) *sur le projet de* **loi de finances rectificative** *pour* **1959,** ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par MM. André ARMENGAUD et André BOUTEMY

Sénateurs.

(1) *Cette Commission est composée de:* MM. Alex Roubert, *président ;* Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, *vice-présidents ;* Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, *secrétaires ;* Marcel Pellenc, *rapporteur général ;* André Armengaud, Fernand Auberger, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, André Boutemy, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Henri Longchambon, Jean-Marie Louvel, Georges Marie-Anne, André Maroselli, Georges Marrane, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Edouard Soldani, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1re législ.) : **70, 111, 115 et in-8° 12.**

Sénat : 104 (session de 1958-1959).

Mesdames, Messieurs,

Malgré son titre, le présent projet de loi ne constitue pas un texte comparable à ce que l'on appelait auparavant un « collectif » qui modifiait plus ou moins profondément la structure du budget arrêté par le Parlement au début de l'année.

Ce texte a une portée beaucoup plus réduite et ne comporte que deux articles.

Le premier, qui sera présenté par M. André Armengaud, tend à favoriser le développement de la production nationale de biens d'équipement.

Le second, qui sera présenté par M. André Boutemy, soumet à la ratification du Parlement un décret d'avances relatif aux dépenses militaires.

RAPPORT DE M. ANDRE ARMENGAUD

Développement de la production nationale de biens d'équipement.

Article premier.

Texte présenté initialement par le Gouvernement.	Texte voté par l'Assemblée Nationale.	Texte amendé par votre Commission.
Le Ministre des Finances et des Affaires économiques a la faculté de donner la garantie de l'Etat aux emprunts émis par des sociétés qui ont pour objet le financement des investissements consacrés au développement des biens d'équipement dont la liste sera établie par arrêté conjoint du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du Ministre de l'Industrie et du Commerce.	Le Ministre... ... au développement *de la production nationale de* biens d'équipement... ... et du Commerce.	Le Ministre des Finances et des Affaires économiques a la faculté *d'étendre* la garantie de l'Etat, *prévue à l'article 25 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 modifié par l'article 47 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953*, aux emprunts *contractés en France et* émis par des sociétés *préalablement agréées par le Conseil national du crédit* qui ont pour objet le financement... ...et du Ministre de l'Industrie et du Commerce, *sur rapport du Commissaire général du Plan d'Equipement et de la Productivité.*

Cet article 1er pose un problème sur lequel votre Commission des finances s'est longuement penchée depuis 1948 (1), dont elle croit connaître toutes les données, et pour lequel elle avait proposé — pas toujours en vain, d'ailleurs — des solutions : celui de l'insuffisance de notre industrie de biens d'équipement, secteur par trop délaissé alors que dans d'autres domaines la politique d'investissement a été considérable.

(1) Rappel de ses principaux travaux :

a) Amendement du 4 mai 1948 à la loi de finances relatif aux réinvestissements hors impôts d'une partie du bénéfice des entreprises dans les activités et pour les productions définies par le Plan ;

b) Discussion de l'avis n° 186/CR/1952 relatif à la loi de finances pour l'exercice 1952 (pages 85 et suivantes) : les règles d'amortissement accéléré ;

c) Comparaison entre la loi fiscale allemande et la loi fiscale française en matière d'aide à l'investissement : rapport 64/CR/1952 ;

d) Annexe au rapport général n° 162/CR/1956-1957 (budget de 1957), tome III, volume V ;

e) Rapport 644/CR/1955-1956 sur les sociétés d'économie mixte ou autorisées destinées à financer les industries fondamentales (pages 30 et suivantes) ;

f) Rapport 75/CR/1957-1958 sur les économies d'importation et les productions nationales à développer dont celles des biens d'équipement (pages 27 à 32) ;

g) Discussion de l'article 5 de la loi de finances pour 1958 tendant à la sélection des investissements encouragés par l'Etat (*J. O.*, Conseil de la République : débats, séance du 26 mars 1958, page 741).

I. — L'insuffisance de notre industrie de biens d'équipement.

Elle est inscrite avec évidence dans notre balance commerciale. Notre ancien collègue M. Fléchet, Secrétaire d'Etat aux Affaires économiques, faisait récemment remarquer que le déficit de nos échanges en biens d'équipement s'est élevé à 170 milliards en 1958 et sera de 300 milliards en 1961 s'il n'est pas remédié à cet état de fait. Or, ce déficit de 300 milliards est du même ordre de grandeur que l'économie espérée sur nos importations énergétiques en raison de l'ampleur des gisements de pétrole et de gaz sahariens. Ainsi, dans le même temps que nous aurons réussi à rendre positif le poste majeur du déficit actuel de la balance des comptes, nous en aurons laissé se creuser un aussi important en devises.

Une telle situation est intolérable pour un grand pays industriel qui se trouve ainsi dépendre de l'étranger pour une large part de ses investissements et, dès lors, de son économie. La France occupe, hélas, une situation unique parmi ses pairs : l'Allemagne exporte huit fois plus de biens d'équipement qu'elle n'en importe, l'Angleterre, cinq fois plus.

*
* *

Il faut rechercher l'origine de cet état de fait tant du côté des producteurs de biens d'équipement que du côté des utilisateurs.

a) Le secteur national des biens d'équipement se compose d'entreprises trop nombreuses, à caractère familial le plus souvent. Aussi ne présentent-elles pas une surface financière leur permettant d'avoir accès au marché financier d'une part, de consentir de longs crédits à leurs clients et de posséder des stocks de produits finis suffisants pour satisfaire les acheteurs dans les délais les plus rapides d'autre part.

Au surplus, leurs investissements étant essentiellement conditionnés par le volume de leurs ressources propres, toute politique de prix trop serrée réduit gravement la marge d'autofinancement à une époque où ce dernier joue un rôle essentiel dans la politique d'épargne des entreprises.

Par ailleurs, les firmes françaises sont trop souvent insuffisamment spécialisées; elles sont donc contraintes d'employer des matériels coûteux et divers et souvent sous-utilisés; ce qui ne manque pas de se répercuter soit sur les prix, soit sur la cadence de renouvellement de leurs outillages, faute d'un amortissement suffisant.

b) Prix trop élevés, délais de livraisons trop longs, crédits trop courts, matériels insuffisamment adaptés aux fabrications envisagées, services après vente insuffisants, tels sont les griefs le plus souvent formulés par les utilisateurs à l'encontre des biens d'équipement nationaux.

Si ces griefs sont souvent justifiés, il en est un qui est difficilement admissible : les matériels français seraient de qualité inférieure par rapport aux matériels étrangers. Cette affirmation repose sur le fait qu'avant 1938 la production nationale de biens d'équipement accusait effectivement un retard, retard qui n'aurait fait que s'accentuer durant la guerre. Par ailleurs, à la Libération, pour obtenir un rétablissement rapide de notre production, *on a préféré à l'importation en prêt-bail d'usines fabriquant des biens d'équipement, l'importation massive de ces biens eux-mêmes* et depuis cette époque l'habitude s'est étendue de s'adresser à l'extérieur pour s'équiper. Habitude encouragée d'ailleurs par les importateurs, adroits commerçants susceptibles au surplus de consentir souvent des crédits à long terme grâce aux mesures d'aide à l'importation prises par certains gouvernements étrangers.

Ainsi, s'est créé plus particulièrement un mythe de la supériorité de la machine-outil allemande, américaine, suisse, anglaise et même suédoise, ou plus bêtement un snobisme qui ne tient pas lorsque l'on sait que d'importantes entreprises d'Outre-Manche ou de Russie commandent des machines-transfert de la Régie Renault, que Berthiez et Cazeneuve ont cédé leurs licences de fabrication de tours verticaux, aléseuses et tours parallèles au Japon, qu'Ernault-Batignolles en a fait autant aux U. S. A. et en Grande-Bretagne pour ses tours à cycle automatique dits « tours pilote », ou encore que Bull lutte avec succès contre I. B M. sur tous les marchés étrangers.

Quoiqu'il en soit, et quels qu'aient pu être les efforts de nombreuses entreprises françaises de l'industrie mécanique, il est possible, compte tenu du comportement des producteurs et des

vendeurs, de classer les biens d'équipement utilisés en France et importés de l'étranger, en cinq catégories :

1re catégorie. — Matériels achetés à l'étranger parce que les constructeurs français ne les produisent pas, ou peuvent les produire mais en demandant de trop longs délais :

— matériel de gros emboutissage et de grosse forge,
— matériel de fonderie courante,
— machines à couler sous pression,
— presses mécaniques d'emboutissage de grande puissance,
— matériel divers de teinture et d'apprêt,
— matériel de fabrication d'ouates et pansements,
— matériel de confection,
— matériel pour la fabrication de chaussures et pantoufles,
— machines à bois et ameublement à grand rendement et grande précision,
— machines à fabriquer le carton ondulé et les boîtes en carton,
— partie des machines de brosserie, des matériels de blanchisserie,
— matériel automatique de boulangerie,
— matériel pour la semoulerie, la fabrication de pâtes alimentaires, la rizerie, la malterie, la brasserie,
— matériel pour la conserve des légumes, fruits et viandes,
— machines de chocolaterie et confiserie,
— machines à grand rendement pour la fabrication de matériaux de construction.

2e catégorie. — Matériels que la clientèle hésite à commander en France, soit par crainte « d'essuyer les plâtres », soit parce que leur fabrication requiert l'existence de puissants bureaux d'études et des moyens de production adaptés qu'elle estime, souvent à tort, ne pas trouver chez ses fournisseurs :

— machines-outils : rectifieuses planes et rectifieuses cylindriques extérieures de forte capacité, dont celles à rectifier les cylindres de laminoirs, rectifieuses d'opération, tours automatiques multibroches et tours semi-automatiques à tourelles revolver,
— machines à tailler les engrenages rectilignes par couteaux, machines à rectifier les engrenages, grosses fraiseuses d'opération, machines à rectifier les vilbrequins et les arbres à cames,

— machines à brocher extérieures, notamment verticales,

— gros matériel de génie civil et de travaux publics, telles que pelles mécaniques de très grande capacité,

— matériel pour l'industrie de la fabrication du papier, pour l'industrie de l'imprimerie et des arts graphiques,

— matériel pour l'industrie du lin, du jute (ficellerie, corderie), du coton, de la laine, de la soierie, de la bonneterie, des dentelles et broderies,

— matériel de laminage continu pour la sidérurgie, machines de tréfilage et étirage (1)

3e catégorie. — Matériels non fabriqués en France, dont la création nécessite des études techniques sérieuses mais dont la réalisation ne présente aucune difficulté particulière. (Il s'agit de matériels que la clientèle achète à l'étranger sans consulter honnêtement ou suffisamment l'industrie nationale.)

— matériel de robinetterie, vannes, compresseurs,

— matériel courant pour l'industrie chimique,

— matériel courant pour l'industrie pétrolière,

— gros matériel pour l'industrie papetière,

— certains compresseurs et pompes de grosse capacité.

4e catégorie. — Matériels fabriqués en France en qualité et en quantité suffisantes mais que certains acheteurs refusent pour diverses raisons de commander aux producteurs français :

— machines transfert pour l'industrie automobile,

— métiers à filer et tisser la laine,

— certains moteurs marins.

5e catégorie. — Matériels dont la fabrication en France dépend essentiellement de l'Etat :

— gros matériel aéronautique,

— gros moteurs d'avions (à pistons et à réaction).

Un effort concerté en faveur de l'industrie des biens d'équipement doit pouvoir réduire presqu'à néant, sauf le nécessaire

(1) Notons toutefois que des commandes très importantes de matériel français ont été enregistrées pour l'usine sidérurgique de Dunkerque sous l'égide d'un puissant bureau d'études récemment constitué, appelé « Sofresid ».

correctif d'une certaine concurrence étrangère, et d'une répartition raisonnable des efforts dans le domaine aéronautique, tous les postes déficitaires pour ces divers biens d'équipement et même ouvrir la voie à de larges exportations.

*
* *

II. — La nécessité d'accélérer l'effort d'investissement en développant la production française de biens d'équipement.

A travers le catalogue établi ci-dessus, il est possible de se rendre compte des insuffisances de notre industrie productrice de biens d'équipement.

Un redressement d'une telle situation s'impose pour diverses raisons :

1° Tout d'abord — et le troisième Plan de modernisation et d'équipement en fait l'objectif principal — *il importe d'équilibrer de façon structurelle et constante notre balance des comptes* et même de dégager des excédents de devises afin de nous libérer du fardeau des dettes extérieures que nous avons contractées. Et c'est par l'amélioration de notre balance commerciale que nous aboutirons au résultat recherché.

Or le déficit du poste « biens d'équipement » représentait au cours de ces dernières années au moins 20 % du déficit global, chiffre énorme quand on le compare aux autres postes portant essentiellement sur l'énergie et des matières premières industrielles. Non seulement la balance des biens d'équipement devrait être équilibrée, ce qui nous assurerait une grande indépendance vis-à-vis de l'étranger, mais elle devrait être excédentaire compte tenu de la place que nous tenons dans le monde.

2° En effet, la France est tout d'abord à la tête de la Communauté franco-africaine qu'elle se doit d'équiper. Elle est ensuite membre de la Communauté européenne où elle doit à tout prix éviter de se faire distancer par des partenaires plus dynamiques. Elle participe enfin, aux côtés des démocraties de type libéral, à la gigantesque compétition que leur imposent, sur le terrain pacifique de l'économie, les démocraties de type communiste.

C'est dire que le taux d'investissement annuel doit être très élevé, de beaucoup supérieur au taux de 4 % considéré comme idéal par certains milieux gouvernementaux si l'on veut non seulement prélever une fraction du revenu national pour le transférer aux pays sous-développés du Tiers Monde, mais encore ne pas se laisser distancer, en ce qui concerne le niveau de vie, par des pays qui ont d'autres conceptions politiques que les nôtres et qui ne manqueraient pas d'entraîner notre jeunesse dans leur sillage s'ils avaient fait la preuve de la supériorité de leur régime économique.

En la matière, il faut prévoir loin, bien au delà des cinq années que dure un plan. Certains calculs, extrêmement instructifs, ont été effectués qui prennent pour référence l'année 1980. A cette date, compte tenu des rythmes respectifs de croissance, la production par habitant de l'Union soviétique ne sera vraisemblablement pas très éloignée de celle des Etats-Unis. Par ailleurs, en 1980, les générations nées en France après la Libération commenceront à se saisir de certains leviers de commande dans tous les domaines et ce sera pour nous un devoir de leur confier un pays, une économie en excellent état.

Ces calculs sont résumés dans le tableau ci-après :

PRODUCTION INDUSTRIELLE PAR HABITANT		NIVEAUX DE VIE	
		en 1956.	en 1980.
France.....	Hypothèse de croissance : 4 % par an.	1	2,5
	Hypothèse de croissance : 6 %.	1	4
U. R. S. S. (1).	Prévision de croissance : 8 %.	0,7	4,4
U. S. A.....	Prévision de croissance : 3 %.	2,5	5

(1) Cf. également *Informations statistiques de la C. E. C. A.*, 6e année, nos 1 et 2, janvier-avril 1959, p. 23 et suivantes.

Ainsi, même avec un taux de croissance de 6% qui, malgré les récessions de 1952 et 1958, a été celui que nous avons connu de 1951 à 1959, nous serions légèrement en retard sur le terrain économique par rapport à l'Union soviétique, avec toutes les conséquences qu'un tel état de fait comporterait pour l'évolution politique de l'opinion française.

Nous sommes contraints de pratiquer des investissements massifs, sans pour autant dépendre de l'étranger pour leur obtention. *Et pour ce faire, nous devons avoir une industrie d'équipement à la hauteur de cette tâche.* Il faut donc *l'arracher à l'indifférence de sa clientèle,* qui trop souvent ne comprend pas à quel point son propre avenir dépend du dynamisme de ses fournisseurs nationaux, tant est grande la solidarité entre les diverses industries.

Il faut de même attirer l'attention du public et l'épargne, sur une industrie particulièrement noble sans laquelle il n'y a pas de grandes industries de transformation réellement nationales.

*
* *

III. — **L'analyse du texte proposé par le Gouvernement.**

Le texte que nous propose le Gouvernement et qui a été amendé par l'Assemblée nationale vise autant l'amélioration de la balance commerciale que la relance de l'expansion par l'investissement et, à ce dernier titre, il participe à l'esprit des lois de programme.

Il autorise le Ministre des Finances et des Affaires Economiques :

« à donner la garantie de l'Etat aux emprunts émis par des sociétés qui ont pour objet le financement des investissements consacrés au développement de la production nationale des biens d'équipement dont la liste sera établie par arrêté conjoint du Ministre des Finances et des Affaires Economiques et du Ministre de l'Industrie et du Commerce. »

En d'autres termes, il tend à faciliter indirectement l'accès des firmes produisant des biens d'équipement au marché financier grâce à la constitution de sociétés de financement analogues à celles créées il y a cinq ans pour le financement des entreprises françaises de recherche de pétrole en zone franc, par exemple : Finarep, Cofirep, Repfrance, Génarep, etc., dont les deux premières ont bénéficié pour la part initiale de leur capital de la garantie de l'Etat.

Ainsi :

1° La garantie (1) n'est pas accordée aux emprunts émis par les entreprises elles-mêmes, prises individuellement, mais par des

(1) Rappelons que l'octroi de la garantie de l'Etat comporte en contre-partie un contrôle économique et financier de l'entreprise bénéficiaire par la « mission de contrôle des garanties de l'Etat ».

sociétés de financement, lesquelles sociétés s'intercaleront entre les firmes productrices et le marché ;

2° La garantie n'est pas accordée pour la fabrication de n'importe quel bien d'équipement, mais de ceux qui figureront sur une liste dressée par l'administration — ce qui est de son domaine — liste que le Parlement se devra « d'éplucher » afin de vérifier si elle n'omet pas des investissements indispensables et si elle ne renferme pas des matériels d'une utilité douteuse.

Le texte qui vous est proposé, sorte de déclaration d'intention, *tend essentiellement à attirer l'attention du public vers une industrie essentielle.*

Mais il appelle toutefois quelques observations :

a) Il semble faire double emploi avec les dispositions de l'article 25 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953, modifié par l'article 47 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953, ainsi rédigées :

« *Le Ministre des Finances et des Affaires économiques est autorisé à donner par arrêté la garantie de l'Etat aux emprunts émis ou contractés par les établissements et entreprises qui contribuent à la réalisation du plan de modernisation et d'équipement de la métropole ou du plan de développement économique et social des départements d'outre-mer* » (1).

Or, il n'est pas douteux que les entreprises productrices de biens d'équipement répondent à la condition posée par le législateur.

Non seulement le texte proposé par le Gouvernement ne fait que reprendre une disposition déjà votée, mais encore il est en retrait par rapport à cette dernière puisque ce ne sont plus les firmes elles-mêmes qui bénéficieront de la garantie, mais les organismes intermédiaires que sont les sociétés de financement.

b) D'autre part, le projet de loi proposé, en prévoyant des sociétés de financement, semble avoir écarté le principe de la création d'une Société nationale des biens d'équipement destinée à pallier les insuffisances actuelles de la production, soit en étudiant et mettant au point des prototypes pour le compte des entreprises privées, soit en assurant elle-même la fabrication des matériels nouveaux.

Les moyens techniques dont disposent la Régie Renault, certaines entreprises de matériel d'aviation, les arsenaux de la direction

(1) Ont notamment bénéficié de cette disposition : la Société pour l'équipement thermique de la sidérurgie, la Société pour l'équipement des cokeries sidérurgiques.

des études et fabrications d'armement (D. E. F. A.), permettaient d'envisager une telle solution et d'assurer la fabrication des matériels considérés comme indispensables par la puissance publique.

Le remplacement d'une telle unité de production par une ou des sociétés de financement laisse craindre que l'ont ait lâché la proie pour l'ombre : en effet, *l'intérêt des investisseurs que l'on veut garantir ne sera pas nécessairement conforme aux impératifs d'une production nationale harmonieuse.* Le souci de rentabilité pourra interdire, comme il l'a fait hier, de coûteuses recherches et de patientes mises au point, même s'il est générateur de brillantes opérations boursières.

c) En outre, et c'est là une lacune essentielle du projet, la comparaison implicite faite avec les sociétés en « REP » est des plus fallacieuses : dans le cas du pétrole, ces sociétés s'appuyaient sur des investissements puissants de recherche et de production contrôlés par l'Etat (B. R. P., Institut du Pétrole, S. N. P. A., C. R. E. P. S., S. N. R. E. P. A. L., etc.). Même si les sociétés en « REP » n'avaient pas existé, l'élément affectif que représente le mot magique de pétrole, aurait attiré le public, dès les premiers succès, vers les sociétés de recherche pétrolière et assuré le financement de nouveaux travaux.

Assimiler la Mécanique au Pétrole suppose le problème résolu.

Aussi, même si le texte proposé est destiné à avoir quelque effet, et votre Commission émet des réserves à ce sujet, il conviendrait en tout état de cause de prévoir des mesures beaucoup plus directes, d'ordre législatif ou réglementaire, ou même psychologique.

Ces mesures seront passées en revue ci-après.

*
* *

IV — **Mesures complémentaires à prendre**

Leur catalogue a été dressé, depuis déjà longtemps, par votre Commission des finances. Il a été établi à partir des principes suivants :

a) L'Etat dispose d'un instrument d'orientation de la production, le Commissariat général au Plan, qui peut, en liaison avec la direction des industries mécaniques et électriques du Ministère

de l'industrie et du commerce, définir une liste des matériels dont la fabrication s'impose en France.

b) L'Etat peut agir d'une façon directe sur le secteur administratif et le secteur industriel qui lui appartiennent. L'expérience récente prouve que l'existence de tels secteurs lui permet d'agir puissamment sur la conjoncture : la relance de l'expansion a débuté par l'investissement public au moment où les entrepreneurs hésitaient à s'équiper du fait de la réduction de la demande. Pourquoi ne pas agir sur les structures de l'industrie mécanique comme il l'a fait pour d'autres secteurs ?

c) L'Etat peut agir d'une façon indirecte sur le secteur privé en orientant les décisions des entrepreneurs par des mesures très diverses sans qu'on puisse, pour autant, le taxer de dirigisme.

A. — L'action sur le secteur public

L'Etat est, en effet, un gros client de l'industrie des biens d'équipement. Il est déjà un producteur important dans cette branche et pourrait le devenir davantage grâce aux moyens de fabrication dont il dispose.

1° *Dans la mesure où il est acheteur de biens d'équipement,* l'Etat peut à la fois donner un coup de fouet à l'activité en cause et infléchir la production nationale. Il l'a déjà fait : des entreprises nationales telles que la S. N. C. F., les P. T. T., E. D. F., en s'équipant par priorité avec des matériels français, fournissent au secteur considéré un très important volant de commandes et devraient servir d'exemple au secteur privé, notamment à leurs fournisseurs, *aussi enclins à s'équiper à l'étranger qu'à vouloir le monopole des commandes des entreprises publiques* (1).

Comment l'Etat pourrait-il agir ? En établissant des programmes d'achats à long terme — tel serait d'ailleurs le rôle des lois de programme si ces dernières ne présentaient pas un caractère aussi fragmentaire et si elles recouvraient la totalité du plan — les producteurs seraient ainsi mis à même de s'organiser et d'établir leurs propres plans d'équipement d'une façon rationnelle.

2° *Dans la mesure où l'Etat peut devenir producteur de biens d'équipement* — et il l'est déjà comme le prouve l'importance

(1) Signalons à cet égard certaines commandes passées à l'étranger qui auraient pu l'être en métropole : l'équipement médico-chirurgical d'Arras, par exemple, ou la robinetterie du gisement de Lacq et des commandes de machines-outils classiques à l'étranger par des entreprises dont E. D. F. « entreprise nationale » est le principal client.

du département des machines-outils de la Régie Renault ou du service des études et de fabrication de matériels de la D. E. F A. — il peut, ou pallier les hésitations des entreprises privées, ou associer ces dernières à un effort dont le caractère national est indubitable.

Diverses formules peuvent être utilisées selon l'importance des concours réciproques que s'accorderont le secteur privé et le secteur public :

— Celle de la *Société Nationale des Biens d'Equipement*, dont la vocation serait — ainsi qu'il a été dit ci-dessus — plus ou moins étendue ; cette Société nationale pouvant être constituée autour de la puissante section « Machines Outils » de la Régie Renault dont les réussites ne sont pas contestées ;

— Celle *d'accords contractuels passés entre certaines entreprises privées et les arsenaux d'Etat* qui disposent de techniciens de qualité, de bureaux d'études étoffés et de liaisons constantes avec des bureaux d'études privés, de moyens de production puissants en général sous-utilisés et qui ont déjà réussi avec succès des fabrications difficiles.

— Celle de la création d'une *entreprise d'économie mixte*, groupant la Régie Renault, la D. E. F. A. et des entreprises privées et réunissant ainsi des équipes de techniciens de diverses origines et les moyens des divers partenaires.

Dans les trois hypothèses, l'entité nouvelle qui pourrait, notons-le, bénéficier des dispositions de l'article en discussion, aurait la responsabilité, soit de l'étude, soit de la fabrication et de la commercialisation des machines nouvelles créées par elle, voire même construites dans certains cas sous licence étrangère.

L'énoncé de ces diverses possibilités fait ressortir que votre Commission des finances ne formule pas des propositions en fonction de considérations doctrinales, en prenant partie pour l'Etat ou pour l'entreprise privée, mais simplement en fonction des intérêts de la Nation.

B. — L'action sur le secteur privé

L'Etat peut agir sur le comportement des entrepreneurs — qu'ils soient producteurs de biens d'équipement ou clients — par le biais de la fiscalité et du crédit ou par des mesures judi-

cieuses prises dans d'autres domaines, celui de l'assurance et du commerce extérieur notamment.

1° *Les mesures fiscales.*

Les possibilités d'action de l'Etat sont très variées en matière fiscale.

S'agissant de l'industrie des biens d'équipement, il est possible d'intervenir d'une manière *indirecte* sur le secteur national par toutes les mesures qui favoriseront l'investissement en général. Il est également souhaitable d'intervenir d'une manière *directe*, d'une part, en favorisant l'expansion de l'activité productrice de biens d'équipement, d'autre part, en orientant les choix des acquéreurs de ces biens.

Il ne s'agit pas, en la matière, de mesures discriminatoires, mais seulement de l'exercice du droit de tout Etat d'assurer par des moyens classiques un minimum d'activité à ses industries, à peine de rompre l'équilibre économique et social.

Une telle action consisterait à mettre en œuvre les mesures suivantes :

a) *Faciliter les fusions* de manière à favoriser les regroupements d'entreprises trop dispersées.

b) *Etendre le régime des amortissements accélérés* qui consiste actuellement en une déduction supplémentaire de 10% la première année (1), mais en limitant son application aux producteurs et acquéreurs de biens d'équipement dont la liste serait arrêtée par décret en fonction des besoins nationaux.

L'exemple étranger pourrait être médité avec fruit dans ce domaine.

En *Allemagne*, quel qu'ait été le régime politique, l'industrie des biens d'équipement a obtenu de la puissance publique des encouragements décisifs à chaque période de crise ou de préparation à la reprise économique. Ainsi, la loi du 1er juin 1933 permettait de déduire du revenu imposable des entreprises les sommes dépensées pour le renouvellement du matériel, à condition que ce matériel fût d'origine allemande — ce qui revenait à pratiquer la totalité de l'amortissement dès l'acquisition. Il en est résulté qu'en 1939, l'âge moyen des machines-outils allemandes était de moins de sept

(1) Arrêté du 28 mai 1959.

ans, tandis qu'en France il dépassait vingt-cinq ans. De même, la loi du 28 décembre 1950 et celle du 7 janvier 1952 ont permis, soit l'amortissement des biens d'équipement et de leurs ateliers d'utilisation, à concurrence de 50 % la première année de leur acquisition dans la limite d'un plafond de 100.000 D. M. par entreprise (ce qui favorise le renouvellement d'outillage des petites et moyennes firmes), soit l'amortissement supplémentaire de ces mêmes biens à concurrence de 15 % par an pendant deux ans sans limitation de plafond.

En *Italie*, la loi du 1re avril 1949 a permis le doublement de l'annuité normale d'amortissement pendant les cinq premières années d'utilisation, ce qui revient, en fait, à amortir dans un délai maximum de cinq ans, la quasi-totalité des biens d'équipement et en tous cas des machines-outils.

En *Grande-Bretagne*, la loi fiscale anglaise pour l'année 1957 a prévu une « allocation spéciale d'investissement » dite « investment allowance » permettant d'amortir les biens d'équipement et les bâtiments nouveaux les contenant à 120 % de leur valeur d'achat, et ce, à un taux normal dégressif qui dépasse souvent 30 %.

c) *Inciter à la production des biens d'équipement par des réfactions de l'impôt sur les bénéfices en faveur des sommes réinvesties dans cette industrie.*

Des mesures prises à l'étranger pour assurer le développement de productions nationales de qualité pourraient également servir de guide, même s'il n'était pas considéré souhaitable d'aller aussi loin que certains de nos compétiteurs.

Ainsi, en *Belgique*, la loi du 1er juillet 1954 a prévu la détaxation, à concurrence de 33 % de leur montant, des bénéfices réinvestis en matériel et outillage productifs nouveaux.

En *Allemagne*, un texte a prévu que les bénéfices de toute société, quelle qu'elle soit, seraient temporairement exonérés de tout impôt, dès lors qu'ils seraient investis dans la construction navale.

Au *Japon*, l'industrie de la machine-outil moderne est née des dispositions de la loi de 1935 exemptant de l'impôt sur les sociétés pendant une durée de cinq ans les constructeurs de machines-outils (1).

(1) Citons pour mémoire les mécanismes parafiscaux prévus en Allemagne dans la loi du 7 novembre 1952 qui instituait une taxe sur les entreprises de transformation dont le montant était versé à une « Caisse d'équipement » finançant les mines de houille, la production d'électricité et la sidérurgie.

2° *Les mesures financières.*

a) Le *Crédit National* peut jouer un rôle moteur dans le développement de l'industrie française de biens d'équipement de deux façons :

— d'une part, il devrait, sauf dérogations bien entendu, limiter ses facilités à l'achat de matériel national : en contrepartie, le fournisseur devrait être tenu de faire homologuer ce matériel par des stations d'essai approuvées par l'Etat (1) ;

— d'autre part, les acheteurs de biens d'équipement s'adressent bien souvent à l'étranger parce qu'ils y obtiennent des crédits supérieurs à cinq ans. Or, le Crédit National qui, dans le processus de mobilisation des effets à moyen terme, en constitue, en somme, le premier degré, ne peut, aux termes de ses statuts, « escompter ou prendre en pension (que) les effets représentatifs des crédits à moyen terme consentis pour une durée de *cinq ans au maximum* ». S'agissant de crédits accordés à l'achat de matériels français, la durée devrait être reportée au delà de cinq années, c'est-à-dire à la même durée que celle consentie par les vendeurs étrangers ou leurs représentants.

b) Pour le lancement des fabrications de matériels nouveaux, il conviendrait — quitte à être plus sévère que par le passé dans l'octroi de cette mesure — de reprendre la procédure de la « *lettre d'agrément* » qui a déjà rendu des services dans le secteur des biens d'équipement (2). Rappelons qu'il s'agit d'une invitation ministérielle à la Caisse Nationale des Marchés de bien vouloir accorder un crédit d'acception, moyennant warrant industriel, à des entreprises se livrant à des fabrications d'intérêt national.

c) Enfin, à la rigueur, comme en matière de construction, et tant que la politique des prix pèsera sur la marge d'autofinancement, un système de *bonifications d'intérêts* pourrait, pour les emprunts qu'ils contractent, être établi au bénéfice des acheteurs des matériels français dont la fabrication serait estimée utile par la puissance publique et pour les emprunts qu'ils contracteraient aux fins de leurs investissements.

---

(1) Celle de la machine-outil existe déjà et ne donne de visa de qualité qu'aux matériels qui satisfont aux normes Salmon.

(2) Des firmes aussi valables que Gendron, Berthiez, G. S. P., Ernault-Batignolles, Cazeneuve en ont bénéficié.

3° *Mesures diverses.*

Il conviendrait *d'encourager les ententes de spécialisation* sous le couvert de l'autorité de la Direction des industries mécaniques et électriques qui connaît à la fois le taux de charges des entreprises de la mécanique et les programmes de fabrication et d'importation.

D'autre part, les *comptes E. F. A. C.* servent trop souvent à acquérir des matériels étrangers non indispensables. Compte tenu de la dernière dévaluation et du niveau atteint par la libération des changes, ces comptes ne se justifient plus et pourraient être supprimés.

Il serait, en outre, opportun d'organiser un *système d'assurances « essuyage de plâtre »* pour faciliter la vente de machines produites en France dans le cadre du Plan et ne disposant pas de références d'utilisation.

Plus généralement une *information* intelligente, mettant l'accent sur l'intime solidarité nationale des différents secteurs, permettrait de créer un climat meilleur, plus favorable à l'achat de matériel français ; nous ne ferions en cela qu'imiter tous nos compétiteurs.

Votre Commission des finances n'a pas la prétention d'avoir établi une liste exhaustive des mesures qui devraient être prises pour remédier aux insuffisances de la production nationale des biens d'équipement : les suggestions qu'elle fait au Gouvernement une fois de plus lui semblent faciles à mettre en œuvre le plus souvent sans textes législatifs et toujours dans des délais relativement courts.

En fait, ce ne sont pas tant des dispositions fragmentaires prises les unes après les autres, ou les unes à côté des autres, sans liens certains entre elles, qui remédieront au déficit français actuel en biens d'équipement : *c'est bien plus une volonté gouvernementale qui est nécessaire à condition d'être clairement exprimée*, inscrite dans le cadre d'un plan rigoureux et appuyée, d'une part, sur une industrie de production hautement spécialisée, d'autre part, sur une clientèle disposée — pour ne pas dire plus — à soutenir,

quitte à la critiquer et la pousser au progrès, la production nationale de biens d'équipement.

*
* *

En définitive, le texte proposé par le Gouvernement a semblé, à votre Commission des Finances, inutile et, par certains côtés, dangereux.

Inutile, parce que le Gouvernement peut trouver, ainsi que l'a fait remarquer M. Louvel, dans l'arsenal des lois et des règlements en vigueur, suffisamment d'appuis pour promouvoir une politique d'expansion de notre production de biens d'équipement.

Inutile aussi parce que, comme l'a fait remarquer M. Tron, le problème ne se pose pas en termes de crédit : en effet, les moyens de financement n'ont jamais été aussi abondants qu'à l'heure actuelle. Le secteur en cause, mal organisé et vieilli, souffre beaucoup plus d'une absence d'animateurs que d'un manque d'argent.

Il n'est pas non plus sans présenter des risques. A ce propos, M. Pellenc a fait observer que le rouage nouveau, interposé entre le marché et les entreprises — société de financement — du moment qu'il était chargé de redistribuer aux firmes les fonds empruntés, pouvait opérer entre elles des discriminations peut-être pas toujours fondées sur l'intérêt national

Aussi après un échange de vues, votre Commission, sur la proposition de M. Desaché, a-t-elle décidé de demander des éclaircissements sur le texte en cause à M. Giscard d'Estaing, Secrétaire d'Etat aux Finances.

*
* *

M. Giscard d'Estaing a déclaré que le problème de la production nationale des biens d'équipement préoccupe le Gouvernement, qui a provoqué, au début de la présente année, la réunion d'un groupe de travail chargé d'effectuer une enquête sur ce sujet et de rechercher des solutions.

Les solutions proposées étaient de deux ordres :

a) *Sur le plan fiscal* tout d'abord : par l'aménagement du régime des amortissements ;

b) *Sur le plan financier* ensuite :

— en autorisant les entreprises à bénéficier de dividendes garantis,

— en autorisant les entreprises, qui auraient pris des participations dans les sociétés productrices de biens d'équipement, à amortir ces participations à raison de 50 % la première année,

— en garantissant les emprunts émis dans le public.

Le Département des Finances, pour sa part, est hostile au système de dividendes garantis comme à toute exonération de tout ou partie des bénéfices industriels et commerciaux. Il estime également que les prêts directs par le Fonds de développement économique et social doivent être limités, car ils constituent pour l'Etat une mauvaise opération financière, les taux de ses prêts étant en général inférieurs au taux de ses emprunts.

Ces formules écartées, le Gouvernement, après avoir consenti un supplément d'amortissement de 10 % la première année aux constructeurs de biens d'investissement (arrêté du 28 mai 1959), s'est rallié aux garanties d'emprunt. Cette mesure n'est certes pas suffisante et le Secrétaire d'Etat a déclaré, à ce propos, que la solution d'une société nationale des biens d'équipement n'est nullement écartée. La disposition en cause n'était peut-être pas nécessaire, puisqu'en vertu d'un texte précédent — l'article 25 de la loi modifiée du 7 février 1953 — elle pouvait être prise par voie réglementaire : mais le Gouvernement a estimé qu'une sanction législative mettrait davantage l'accent sur la situation préoccupante du secteur des biens d'équipement.

En réponse à MM. Roubert, Pellenc, Berthoin, Bonnefous, Desaché, Duclos, Tron et votre Rapporteur, M. Giscard d'Estaing n'a pas méconnu le bien-fondé des préoccupations de votre Commission qui désire voir la procédure envisagée assortie de certaines garanties.

*
* *

Votre Commission des finances a donc décidé de vous proposer quelques modifications au texte issu des délibérations de l'Assemblée Nationale.

a) L'article 25 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953, modifié par l'article 47 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953, a déjà prévu l'octroi de la garantie de l'Etat aux entreprises qui contribuent à la réalisation du Plan de modernisation et d'équipement. Votre Commission vous demande d'en étendre le champ d'application aux sociétés qui financeront les investissements consacrés au développement de la production nationale des biens d'équipement.

Ce faisant :

— les entreprises qui le désireront pourront s'adresser directement au marché financier en obtenant la garantie de l'Etat,

— les sociétés de financement, du moment qu'elles bénéficient des dispositions du texte précité de 1953, seront soumises au contrôle de la mission de contrôle des garanties de l'Etat ;

b) La garantie sera octroyée aux seuls emprunts émis en France ;

c) Les sociétés de financement devront recevoir l'agrément du Conseil national du crédit afin d'éviter que des institutions financières, dont la vocation normale eût été de provoquer une rénovation de l'industrie des biens d'équipement sans intervention de l'Etat, puissent agir d'une manière arbitraire à l'égard des firmes qui désirent se rénover ;

d) La liste des biens d'équipement sera dressée sur le rapport du Commissariat général au plan, qui est l'organisme le plus compétent pour apprécier les besoins de la nation en la matière.

RAPPORT DE M. ANDRÉ BOUTEMY

Ratification d'un décret d'avances.

Article 2.

Texte. — **Sont ratifiés les crédits ouverts par le décret d'avances n° 59-569 du 24 avril 1959, pris en application de l'article 11 (2°) de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.**

Cet article 2 nous est soumis en application du paragraphe 2° de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui est ainsi rédigé :

« 2° En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du Ministre des Finances au Premier Ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances. »

Le décret qu'il s'agit de ratifier prévoit, au profit du chapitre 53-92 de la Section Commune (achat et fabrication d'hélicoptères), l'ouverture de :

— 4.500 millions de crédits de paiement,

— 6.300 millions d'autorisations de programme.

Conformément aux dispositions légales qui viennent d'être rappelées, en même temps que ce décret était pris le 24 avril 1959, paraissait au même *Journal officiel* (1) un arrêté annulant des dotations budgétaires d'un montant égal en crédits de paiement et en autorisations de programme et relatives à diverses opérations d'équipement de la Section Commune, de la Section Air, de la Section Guerre et de la Section Marine.

Le budget général ne se trouve donc affecté ni dans son ensemble, ni dans sa répartition par grandes masses.

Quant à la question de l'opportunité d'opérer une sorte de virement au profit de certaines opérations de fabrications militaires par suppression ou ralentissement d'autres réalisations, il ne semble pas possible de fournir un avis sérieusement fondé dans le cadre d'un budget que le Parlement n'a pas été appelé

(1) *Journal officiel* du 25 avril 1959, pages 4549 et 4550.

à examiner. On peut penser que des décisions du genre de celle sur laquelle nous avons à nous prononcer n'ont pas été prises sans l'accord du Ministre intéressé, même lorsque les textes correspondants ne sont signés que du Ministre des Finances ou de ses représentants.

D'ailleurs, si une question de cet ordre devait être soulevée, cela devrait être au premier chef, semble-t-il, par la Commission de la Défense Nationale.

En ce qui concerne votre Commission des finances, à côté de l'aspect budgétaire, une question financière se pose du fait que les crédits transférés à la Section Commune serviront à acheter des hélicoptères lourds aux Etats-Unis.

La cadence de fabrication de ces appareils par Sud-Aviation fut réduite au cours de l'année 1957 et à l'occasion de la loi de finances pour 1958, en raison des mesures d'économies qui furent appliquées successivement à ces deux époques. Dès le deuxième semestre 1958, il apparut que les opérations de pacification nécessitaient réellement la fourniture d'hélicoptères lourds à la cadence précédemment envisagée et le « collectif » de 1958 fournit les crédits nécessaires à cette reprise. Mais il s'avéra impossible à la Société Sud-Aviation de retrouver son rythme antérieur dans les délais voulus. C'est pourquoi le Gouvernement se trouve contraint aujourd'hui de recourir à l'achat à l'étranger.

Certes, il a été précisé à votre Rapporteur que le prix d'achat aux Etats-Unis sera du même ordre que le prix de revient en France. Mais il reste qu'il faudra payer en devises fortes et que le travail sera confié à la main-d'œuvre étrangère

*
* *

Telle est l'économie du décret dont la ratification nous est demandée.

A ce propos, votre Commission des finances a cru devoir formuler deux observations relatives, l'une à la procédure, l'autre au fond même de l'affaire.

*
* *

En ce qui concerne la procédure, le Président de la Commission, M. Roubert, a regretté que cette demande de ratification ne soit pas assortie de justifications précises. Il a rappelé, en effet, qu'un décret d'avances, conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ne peut être pris que sur rapport du Ministre des finances. Or, les indications contenues dans l'exposé des motifs du présent décret d'avances peuvent difficilement être considérées comme un véritable rapport et il serait souhaitable qu'à l'avenir, au moment du dépôt d'un projet de loi de ratification, le Gouvernement communique aux Commissions des finances du Parlement divers renseignements sur les motifs des décrets d'avances, ainsi que sur les conséquences des économies réalisées, en contre-partie, sur d'autres chapitres budgétaires.

Votre Commission des finances s'est ralliée à cette suggestion ; elle demande donc instamment au Gouvernement de bien vouloir la retenir également, ce qui ne pourrait que faciliter le contrôle du Parlement.

*
* *

En ce qui concerne le fond même de l'affaire, votre Commission des finances a tout d'abord regretté que l'opération se traduise, finalement, par une sortie de devises, alors que celle-ci aurait pu être évitée si des abattements n'avaient pas été opérés en 1957 et dans les premiers mois de 1958 sur les dotations relatives aux fabrications d'hélicoptères.

Aussi demande-t-elle fermement au Gouvernement de renoncer, à l'avenir, à des économies non seulement illusoires, mais encore préjudiciables à la fois sur le plan militaire et le plan financier.

Elle le demande d'autant plus fermement que la Commission des finances de l'ancien Conseil de la République, ainsi que l'a rappelé le Rapporteur Général, n'a cessé d'appeler l'attention du Gouvernement sur le problème particulier des hélicoptères.

Dès 1953, M. Pellenc, alors rapporteur spécial du budget de l'air, demandait, au nom de la Commission des finances, que les programmes de prototypes comportent « un hélicoptère satisfaisant de construction simple, à la portée de l'industrie française » (1)

(1) Documents parlementaires, Conseil de la République n° 46.

Il précisait, par ailleurs, que l'utilisation d'hélicoptères « permettrait de réduire dans une proportion énorme le nombre des parachutages, d'où non seulement diminution des risques pour le personnel, transformation de la tactique, mais même diminution de certaines dépenses considérables parce que, trop souvent, les parachutes aussi bien que le matériel parachuté ne sont pas récupérables » (1).

Et en séance publique (2), un amendement matérialisait la position de la Commission des finances.

En 1954, M Pellenc, toujours en sa qualité de rapporteur spécial du budget de l'air écrivait dans son rapport (3), au nom de la Commission « que les besoins en hélicoptères ...iront en augmentant rapidement : leur extrême importance tactique est maintenant reconnue de tous les critiques militaires ».

En 1956, un plan de fabrication d'hélicoptères était enfin lancé ; mais dès 1957, une politique d'économies, poursuivie pendant le premier semestre de 1958, freinait la réalisation de ce plan et aboutissait à la situation à laquelle le décret d'avances soumis à votre ratification a tenté de remédier.

Et cependant, au cours de la discussion du budget de 1958, votre Commission des finances — notamment par la voix du rapporteur spécial du budget de l'air, M. Berthoin, et dans l'exposé d'ensemble que votre rapporteur avait présenté à cette occasion — n'avait pas ménagé ses avertissements (4).

Ceux-ci n'ont été entendus qu'un peu tard. Quoi qu'il en soit, votre Commission des finances ne peut que vous inviter à donner votre assentiment à une opération qui présente un caractère urgent et vital pour l'équipement de notre armée.

*
* *

(1) Documents parlementaires, Conseil de la République n° 46.
(2) Séance du 1er février 1953.
(3) Documents parlementaires, Conseil de la République n° 165.
(4) Documents parlementaires, Conseil de la République n° 332.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des finances vous propose l'amendement suivant au texte adopté par l'Assemblée Nationale :

AMENDEMENT

présenté par la Commission des finances.

Article premier.

Rédiger comme suit cet article :

« Le Ministre des Finances et des Affaires économiques a la faculté d'étendre la garantie de l'Etat, prévue à l'article 25 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 modifié par l'article 47 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953, aux emprunts contractés en France et émis par des sociétés préalablement agréées par le Conseil national du crédit qui ont pour objet le financement des investissements consacrés au développement de la production nationale de biens d'équipement dont la liste sera établie par arrêté conjoint du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du Ministre de l'Industrie et du Commerce, sur rapport du Commissaire général du Plan d'Equipement et de la Productivité. »

*
* *

Compte-tenu de l'amendement ci-dessus, votre commission vous propose d'adopter ce projet de loi, dont le texte voté par l'Assemblée Nationale figure ci-après :

PROJET DE LOI

Article premier.

Le Ministre des Finances et des Affaires économiques a la faculté de donner la garantie de l'Etat aux emprunts émis par des sociétés qui ont pour objet le financement des investissements consacrés au développement de la production nationale de biens d'équipement dont la liste sera établie par arrêté conjoint du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du Ministre de l'Industrie et du Commerce.

Art. 2.

Sont ratifiés les crédits ouverts par le décret d'avances n° 59-569 du 24 avril 1959, pris en application de l'article 11 (2°) de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

Nota. — Voir les documents annexés au n° 70 (Assemblée Nationale, 1re législ.).

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.